



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Kortlægning af praksis omkring one-stop-shop og koordinering af miljøvurderinger

I henhold til VVM-, habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne

Lyhne, Ivar; Kørnøv, Lone

Publication date:
2016

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Lyhne, I., & Kørnøv, L. (2016). *Kortlægning af praksis omkring one-stop-shop og koordinering af miljøvurderinger: I henhold til VVM-, habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne*. Aalborg Universitet.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Kortlægning af praksis omkring one-stop-shop og koordinering af miljøvurderinger

I henhold til VVM-, habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne



Afrapportering til Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning, Miljø- og Fødevareministeriet

Af Det Danske Center for Miljøvurdering ved Aalborg Universitet

Ved Ivar Lyhne og Lone Kørnøv (projektleder)



DCEA

THE DANISH CENTRE FOR
ENVIRONMENTAL ASSESSMENT



AALBORG UNIVERSITET

KOLOFON

Titel:	Kortlægning af praksis omkring koordinering af miljøvurderinger i henhold til VVM-, habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne
Forfattere:	Ivar Lyhne og Lone Kørnøv
Institution:	Det Danske Center for Miljøvurdering, Institut for Planlægning, Aalborg Universitet
Udgivelsestidspunkt:	December 2016
Opdragsgiver:	Rapporten er udført for Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning, Miljø- og Fødevareministeriet
Bedes citeret:	Lyhne, I, og Kørnøv, L. 2016. <i>Kortlægning af praksis omkring koordinering af miljøvurderinger i henhold til VVM-, habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne</i> . Det Danske Center for Miljøvurdering, Institut for Planlægning, Aalborg Universitet

Gengivelse tilladt med tydelig kildeangivelse.

Kan downloades på: www.dcea.dk

Sidetæl: 16

Disclaimer: Eneansvaret for denne rapport ligger hos forfatterne, og rapporten udtrykker alene forfatterens analyser og tolkninger. Forfatterne fralægger sig samtidig ethvert ansvar for andres brug og tolkning af data præsenteret i denne rapport og baggrundsrapporten.

Indhold

1 Sammenfatning	4
2 Baggrund og formål.....	5
3 Undersøgellesdesign.....	6
4 Resultater fra kortlægningen	7
4.1 Udbredelse af one-stop-shop og koordinering af vurderingerne i praksis	7
4.2 Koordinering med andre vurderinger og tilladelser? (fx IE Direktivet).....	7
4.3 Intern ansvarsfordeling i koordineringen mellem VVM-, habitat- og	8
fuglebeskyttelsesdirektiverne	8
4.4 Samarbejdet med andre myndigheder i koordineringen	9
4.5 Tidsmæssig koordinering af VVM-, habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne	10
4.6 Koordinering af afrapportering af vurderingerne	12
4.7 Koordinering af tilladelser og vilkårsfastsættelse.....	12
4.8 Syn på formål, fordele, ulemper og barrierer	13
Henvisninger til lovtekst.....	16

1 Sammenfatning

Kortlægningen viser, at der i praksis allerede i dag i høj grad gøres brug af elementer af fælles og samordnede procedurer. Opsummeret viser kortlægningen:

- Der er stor forskel i, hvor velfungerende den eksisterende koordinering i myndighederne er.
- Der koordineres allerede med flere direktiver udover VVM-, habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne – og at den yderligere koordinering ønskes.
- Samarbejdet mellem myndighederne indebærer uhensigtsmæssigheder i forhold til en velfungerende one-stop-shop og koordinering mellem direktiverne.
- Der er forskellige praksisser for den tidsmæssige koordinering af vurderingerne – med hver deres rationaler og udfordringer.
- Der er behov for vejledning i, hvordan der skal arbejdes med projektændringer i forhold til konsekvensvurderingerne – og behovet er ikke mindre ved fælles eller samordnede procedurer.
- Der er forskellige praksisser om, hvordan vurderinger efter habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne indgår i VVM-redegørelsen.
- Vilkårsfastsættelse indebærer flere problematikker, som udfordrer myndighederne i arbejdet med direktiverne. Der er behov for flere juridiske afklaringer.
- Der peges på en række potentielle ulemper ved one-stop-shop og koordinering af vurderinger efter direktiverne. Ulemperne handler fortrinsvist om fleksibilitet og at sikre de rette ressourcer.
- Der peges på en række barrierer fortrinsvist relateret til de ekstra kompetencekrav, som det yderligere koordineringsarbejde medfører.

Dertil kommer en række ønsker til Styrelsens kommende bekendtgørelse og vejledning, hvoraf de to oftest nævnte er:

- Det foreslås i flere tilfælde, at koordineringen og one-stop-shoppen illustreres i vejledningen som et beslutningsdiagram/flowchart, der beskriver, hvordan man kommer gennem processen med planlægningstilladelse, screening, VVM og konsekvensvurdering, samt hvordan myndigheder skal træffe afgørelser i forhold til direktiverne. Dvs. rækkefølge og de indbyrdes relationer mellem afgørelserne. Overblikket skal også vise, hvem der har ansvaret for hvilke opgaver og den tidsmæssige koordinering af fx den offentlige inddragelse.
- Der er et bredt ønske om, at en vejledning på one-stop-shop skrives, så det er håndterbart for myndighederne. Der ønskes en "bageopskrift" med klare definitioner fx på en one-stop-shop og med forklaring omkring grænsefladerne til andre direktiver (fx en pædagogisk oversigt med "Hold øje med... Her skal du gøre sådan..")

2 Baggrund og formål

Det fremgår af artikel 2, litra a, stk. 3 i det reviderede VVM-direktiv fra 2014, at medlemsstaterne skal sikre, at der fastlægges en samordnet og/eller fælles procedure i de tilfælde, hvor et projekt forudsætter en vurdering efter VVM-direktivet, habitatdirektivet eller fuglebeskyttelsesdirektivet. Som direktivbestemmelsen er formuleret vil medlemsstaterne have mulighed for at anvende en kombination af de to procedurer for de enkelte projekter.

Bevæggrunde for koordinering gennem one-stop-shop er, iht. Europa Kommissionens meddelelse af 27.7.2016, at "undgå overlappningen eller redundans, samtidig med at fordelene ved synergier udnyttes fuldt ud, og den tid, der er nødvendig for godkendelse, minimeres...".

Den samordnede procedure medfører ifølge kommissionens meddelelse, at medlemsstaterne udpeger en myndighed, som skal samordne miljøvurderingerne efter de forskellige direktiver. Denne myndighed kommer til at fungere som et kontaktpunkt for såvel ansøger som forvaltningen og får ansvar for, at miljøvurderingsprocessen forløber gnidningsløst. Ansvar for miljøvurderingen og den endelige afgørelse forbliver dermed ved den kompetente myndighed, hvor flere myndigheder er i spil.

Den fælles procedure medfører, at der skal udarbejdes en samlet vurdering efter VVM-, habitat, og fuglebeskyttelsesdirektivet, som myndighederne så skal trække på, såfremt der er flere kompetente myndigheder for det konkrete projekt.

Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning har på den baggrund bedt Aalborg Universitet om at udarbejde en kortlægning med henblik på at afklare den eksisterende praksis med relevans for gennemførelsen af samordnede og/eller fælles procedurer for vurderinger efter VVM-, habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne. Kortlægningen tager udgangspunkt i myndighedernes praksis og foretages på baggrund af et repræsentativt udvalg af myndigheder inden for den kommunale, regionale og statslige sektor.

Denne rapport er en opsummeret beskrivelse af kortlægningen. Kortlægningen er gennemført som et forskningsprojekt udført af Det Danske Center for Miljøvurdering ved Aalborg Universitet. Forskningsprojektet forventes at fungere som en del af grundlaget for styrelsens kommende vejledning og/eller bekendtgørelse for One-stop-shop, som en del af implementeringen af Direktiv 2014/52/EU.

3 Undersøgelsesdesign

Kortlægningen gennemførtes som telefoninterviews med et repræsentativt udvalg af myndigheder inden for den kommunale, regionale og statslige sektor.

De interviewede nationale myndigheder er:

- Styrelsen for Natur- og Vandforvaltning
- Miljøstyrelsen, særligt i forhold til miljøgodkendelser
- Naturstyrelsen
- Energistyrelsen, særligt i forhold til vindmølleplanlægningen
- Kystdirektoratet
- Vejdirektoratet

De interviewede offentlige bygherrer er:

- BaneDanmark
- Energinet.dk

Den interviewede regionale myndighed er: Region Midtjylland

De interviewede kommunale myndigheder er:

- Aarhus Kommune
- Københavns Kommune
- Aalborg Kommune
- Haderslev Kommune
- Esbjerg Kommune

Telefoninterviewene gennemførtes som semi-strukturerede interviews ud fra en spørgeramme, som deltagerne modtog forud for interviewet. Der lægges vægt på praksis og erfaringer i den enkelte organisation. Der spørges til praksis i forhold til fordeling af ansvar, tidsmæssig koordinering, afrapportering, vilkårsfastsættelse samt samarbejdet med andre myndigheder. Dertil spørges mere åbent ind til syn på fordele, ulemper og barrierer i forhold til one-stop-shop og koordineringen mellem vurderingerne.

De i alt 14 telefoninterviews havde en varighed af 30-60 minutter og blev gennemført i første halvdel af december. Der var i de fleste interviews to forskere til stede for at sikre en grundig notering af svarene. Interviewene blev desuden i de fleste tilfælde suppleret af en skriftlig udfyldt spørgeramme fra interviewpersonerne, og i enkelte tilfælde af andet skriftligt materiale.

Interviewpersonerne er på baggrund af netværk og tidligere interaktioner identificeret som særligt erfarne og vidende personer på sagsbehandlerniveau. Det har ikke været en del af opdraget at sikre, om alle udtalelserne er i overensstemmelse med organisationernes officielle holdning eller deres juridiske grundlag, men der har derimod været fokus på at forstå praksis, som den er og erfares.

Interviewpersonerne havde i et vist omfang inden interviewet hørt relevante kollegaer, og udtalelserne repræsenterer derved i højere grad praksis, end i tilfælde hvor interviewpersonen talte ud fra egne erfaringer. Der har ikke været tilfælde med grund til at betvivle udtalelserne i forhold til, om de repræsenterer praksis eller organisationen.

4 Resultater fra kortlægningen¹

4.1 Udbredelse af one-stop-shop og koordinering af vurderingerne i praksis

Der er et generelt fokus på at have én indgang til myndigheden for ansøgere/bygherrer, og der er en generel holdning om, at det er naturligt og en integreret del af etableret praksis at koordinere direktiverne i forhold til krav, screeninger og fulde vurderinger.

Der er dog forskelle i, hvor velfungerende og forankret one-stop-shop systemet er "indenfor murene", hvor spændet går fra, at one-stop-shop er velfungerende processer dokumenteret i interne kvalitetsstyringssystemer til tilfælde, hvor der er usikkerhed i organisationen på, om det er de rette personer, der får sagerne og om de pågældende har overblik over, hvad der skal ses på i forhold til direktiverne.

Kvalitetsstyringssystemerne opfattes som en god hjælp til at systematisere processen fx gennem tjeklister, men det kræver samtidig mange ressourcer at holde systemerne opdateret. Kvalitetsstyringssystemet har desuden en vigtig funktion i at dokumentere de faglige argumenter og at direktiverne er overholdt, hvilket fremhæves som vigtigt i forhold til klager.

Der er opmærksomhed på mulighederne for one-stop-shop gennem digitale ansøgningssystemer, og der peges i den forbindelse på, at der bør ses på uhensigtsmæssigheder i, hvordan VVM og habitatdirektiverne indgår i eksisterende systemer. I et eksempel indgår VVM til sidst i skemaet og behandles derfor uhensigtsmæssigt sent i processen. Der peges desuden på, at systemerne skal kunne vise ændringer i dokumenterne fra ansøgere, og det er ikke tilfældet i alle systemer.

Regionens råstofplanlægning skiller sig ud fra de andres koordineringspraksisser, fordi lovgivningen allerede kræver, at alle processer og tilladelser koordineres. Der peges fra regionens side på en juridisk udfordring i forhold til samordningen på råstofområdet. Råstofområdet har allerede samordningspligt, men forskellige myndigheder træffer afgørelser og skal ifølge loven gennemføre konsekvensvurderinger i forhold til de afgørelser. En miljøgodkendt affaldsbehandlingsplads i råstofgrav er fx ikke med i samordningspligten. Det betyder, at der til mange projekter i princippet skal laves en række konsekvensvurderinger og én VVM og der er risiko for forskellige (fagligt/politiske) vurderinger af en given Natura2000 påvirkning.

4.2 Koordinering med andre vurderinger og tilladelser? (fx IE Direktivet)

I VVM-direktivet er det frivilligt, om medlemslandene vil sikre en koordinering med andre direktiver udover VVM-, habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne. I den nuværende i praksis i Danmark er der forskelle i, hvor mange direktiver der koordineres, men der er enighed om, at en bred koordinering er en fordel.

Der koordineres i vid udstrækning med miljøgodkendelser (IE direktivet) i forhold til høringer og brug af data i vurderinger. Udkastet til miljøgodkendelsen kommer i mange tilfælde med i høringen af VVM-redegørelse. Denne koordinering er således i vidt omfang sat i system. Her ses det ikke som en større udfordring, hvis det blev et krav at koordinere i forhold til IE direktivet også. Som led i koordineringen med IE direktivet, er der også eksempler på fast praksis med koordinering med Seveso direktivet. Samtidig

¹ NB: Det anvendte begrebsapparat er i overensstemmelse med Naturstyrelsens vejledning til habitat-bekendtgørelsen, hvor der i forhold til Habitatdirektivet bruges "foreløbig vurdering" og "konsekvensvurdering".

nævnes koordineringen som den anvendes i regi af risikoregelsættet som en potentiel model for one-stop-shop.

Koordinering med andre direktiver forekommer mere indirekte gennem interne høringer af VVM-screeninger, hvor andre afdelinger bemærker direktivernes krav eller gennem rådgivernes systematiske arbejde. Affaldsdirektivet og vandrammedirektivet nævnes som en del af den nuværende koordineringspraksis. I forhold til vandrammedirektivet bemærkes en usikkerhed om kravene til, hvordan vurderinger af påvirkninger skal nævnes; er det tilsvarende habitatreglerne? Praksis er, at vurderinger efter vandrammedirektivet ikke får samme opmærksomhed som habitatdirektivet i VVM-redegørelserne.

Udover direktiverne nævnes koordinering med PCI (project of common interest) og Espoo, der begge ses som vigtige i forhold til strømlining af vurderingsprocesserne. I forhold til sidstnævnte, understreges det, at det vil give forsinkelser, hvis Espoo først overvejes sent i processen pga. af nødvendig samtidighed omkring bl.a. høring. Det bemærkes, at viden om behovet for Espoo vurderinger ikke altid er tilstede i kommunerne, og at det kombineret med der kommer flere Espoo sager (fx vindmøllesager, luftledninger og gasledninger), derfor er vigtigt at adressere i en fremtidig koordinering.

Endelig nævnes der behov for yderligere koordinering mellem miljø og planlægning, eksempelvis i samarbejdet mellem Miljøstyrelsen (VVM og miljøgodkendelse) og kommunerne (byggetilladelse og lokalplan).

Praksis omkring koordineringen af direktiverne er begrundet i fordele i forhold til at sikre en god proces for bygherrer samt af hensyn til borgere, idet der opleves en mindre forvirring end ved adskilte høringer.

Der er ønske om, at vejledning gør opmærksom på alle relevante direktiver for at understøtte en god planproces. Der ønskes desuden fokus på hierarkiet mellem direktiverne.

4.3 Intern ansvarsfordeling i koordineringen mellem VVM-, habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne

Internt i organisationerne, er det typisk sagsbehandleren for projektet eller personen med ansvar for VVM-screening/scoping/redegørelse, der sikrer koordineringen mellem direktiverne. De personer inddrager så kompetente personer i processen, fx gennem en projektgruppe, en intern høring eller ved en rutine med inddragelse af bestemte naturfaglige kollegaer.

Der er en generel opfattelse af, at hvis det er VVM-folk, der får sagerne, så bliver de også behandlet korrekt, mens problemerne ofte nævnes i "særltfældene" fx ved naturgenopretning og skovrejsning, hvor specialister ikke nødvendigvis har særlig stor viden om VVM. Der nævnes også, at der er blevet rettet op på nogle områder, fx lokalplaner, hvor habitatreglerne tidligere ikke eksplicit har været nævnt.

Koordineringen i selve udførelsen ligger i høj grad hos bygherres konsulenter, når myndigheden har bedt bygherre om at udarbejde vurderingerne i henhold til VVM-, habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne. Her er der brug for afklaring på, hvor langt der er hjemmel til at pålægge bygherre omkostninger til undersøgelserne, særligt ved decideret feltarbejde i konsekvensvurderinger.

4.4 Samarbejdet med andre myndigheder i koordineringen

Stort ønske om tidligere svar fra statslige enheder

Kommunerne peger entydigt på, at de er udfordret af samarbejdet med styrelser. Kommunerne ser det som et særligt stort problem, at de ikke kan få styrelsers svar på spørgsmål relateret til screening og scoping af miljøforhold, hvor kommunerne søger hjælp til fortolkning og vægtning.

Der er forskellige udmeldinger om udfordringer i forhold til forskellige styrelser, men SVANA, Naturstyrelsen (måske historisk betinget), Erhvervsstyrelsen og Trafik- og Byggestyrelsen nævnes.

Især ved SVANA og Erhvervsstyrelsen er det oplevelsen, at SVANA (nævnes af fire respondenter) og Erhvervsstyrelsen (nævnes eksplicit af én respondent) ofte kommer sent i processen og dermed ikke risikerer at blive bundet op på udtalelser tidligt i processen, hvor sikkerheden er mindre og hvorefter der kan ske projektændringer. Det bemærkes desuden fra kommunernes side, at de føler sig forskelsbehandlet, fordi de oplever, at styrelserne godt kan tage stilling tidligt ved deres egne processer eller ved Vejdirektoratets og BaneDanmarks processer.

Kommunerne ser de manglende svar som en hindring for en god planlægningsproces og som unødvendigt ressourceforbrug til ekstra undersøgelser mv. Der er dog også opmærksomhed på, at kommunerne også kan forbedre deres spørgsmål til styrelserne ved at spørge mere præcist og målrettet på de konkrete forhold samt at indsende det nødvendige materiale.

Samtidig opleves fra Vejdirektoratet side, at den tidlige dialog mellem direktoratet og SVANA gennem bilaterale møder er positivt og medvirker til at sikre, man er på den "rigtige sti". Der til kommer en velfungerende intern koordinering af kommentarer i SVANA, som sikrer at Vejdirektoratet får et samlet svar med entydige konklusioner.

Delt myndighedskompetence

I forhold til sager, hvor myndighedskompetencen er delt, er der en gensidig oplevelse af udfordringer i at koordinere processerne. Det nævnes særligt for projekter på søterritoriet med Trafik- og Byggestyrelsen eller med Kystdirektoratet. Forskellene ligger særligt i, at processen i kommunerne indebærer politisk behandling i udvalg. Der nævnes også forskellige praksis omkring at sende screening i myndighedshøring samt forskelle i praksis pga. forskelle i bekendtgørelser. Udfordringen ligger primært i, at forskellighederne kræver ekstra tid, at der mangler kendskab til procesgangen hos de samarbejdende myndigheder, samt utidig politisk indblanding (fx at politikerne i en kommune mod forvaltningens instruks vælger linjeføring inden høringsperioden i VVM processen). Der er ønske om, at one-stop-shop vejledningen sætter fokus på det område.

Nogle nationale enheder oplever, at kommunerne kan have relativt lange ekspeditionstider. Kystdirektoratet påpeger også en manglende forståelse for, at der for Natura2000 områderne på vand er en anden bekendtgørelse end for land, hvilket kan give udfordringer for samarbejdet. Udfordringerne håndteres gennem dialog og en tidlig afklaring af tidsplan, hvor Direktoratets oplevelse er, at ansøger og kommuner gerne vil have en hurtigere proces end muligt. Det er et ønske, at vejledningen vil beskrive én ny samlet proces, der indarbejder de forskellige praksisser og regler.

Kommunerne bemærker, at samarbejdet med andre kommunale forvaltninger går forholdsvis nemt og på samme vis bemærker de statslige myndigheder, at samarbejdet mellem dem er blevet godt og i højere grad en tidligere har en faglig dybde. Det virker til, at netværk og fysiske møder er nøglen til et godt samarbejde, idet det opbygger tillid mv.

Endelig er der variation i forhold til formaliseringen af samarbejdet mellem myndigheder, hvor nogle myndigheder arbejder ud fra rutiner, mens Energistyrelsen for de kystnære vindmøller har haft en skriftlig samarbejdsaftale med opgavefordelingen.

Andre bemærkninger omkring myndighedssamarbejdet

Der nævnes tilfælde, hvor der er usikkerhed omkring, hvem der er myndighed for specifikke projekttyper, fx biogasanlæg med afgasset biomasse. Her ønskes tydelighed omkring ansvar, så det ikke bliver en diskussion om at tage eller undgå myndighedsansvar.

Der peges i enkelte tilfælde på, at nogle myndigheder oplever, det er nødvendigt at huske andre myndigheder på, at der skal gennemføres bestemte planprocesser eller vurderinger. De påtager sig derved et ansvar, der ikke er deres, og gør det for at sikre en god proces.

Endelig er der opmærksomhed på det kommende samarbejde med Trafik- og Byggestyrelsen, særligt hos BaneDanmark og Vejdirektoratet. Der er forhåbninger om, at den nye rolle for Styrelsen ikke komplicerer samarbejdet mellem myndigheder yderligere.

Endelig har Kystdirektoratet andre sagsange, blandt fordi de ikke modtager konkrete VVM anmeldelser, men ansøgninger der screenes for VVM. Det er væsentligt at holde for øje i forhold til samarbejdet med andre myndigheder.

4.5 Tidsmæssig koordinering af VVM-, habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne

Foreløbig vurdering og screening

Det er i vid udstrækning praksis, at der gennemføres en form for "foreløbig vurdering" af konsekvenserne på habitatområdet inden der igangsættes en VVM-proces. Der argumenteres for (i lighed med habitatvejledningen), at det ikke giver mening at bekoste en VVM-proces, hvis den foreløbige vurdering viser, at projektet ikke er muligt. Det ses som en del af den generelle "konfliktløsning" i planlægningen og ikke en formel myndighedsbehandling.

De foreløbige vurderinger kan i praksis være lige så lange som en egentlig konsekvensvurdering og forskellen til en fyldestgørende konsekvensvurdering beskrives af enkelte som, at det er foreløbige vurderinger, hvis de beskrevne konsekvenser ikke vurderes væsentlige og/eller der ikke foretages feltundersøgelser. Der opleves, at folk "roder rundt" i foreløbige og fulde konsekvensvurdering i forhold til, hvornår de reelt er i den ene eller i den anden vurdering.

Det ses dog ikke som uproblematisk at gennemføre en grundig foreløbig vurdering inden VVM-processen; interviewpersonerne oplever, at bygherre ikke altid har tid til at vente på, at der bliver lavet en detaljeret forundersøgelse. Alt efter niveauet kan det tage et år med feltundersøgelser (fx pga. hensyn til ynglesæson) at afklare væsentligheden af påvirkningen på Natura2000 områder og bygherre vil ikke vente så længe på at igangsætte VVM-undersøgelserne. I de tilfælde peges på erfaring og indsigt som nødvendige for at kunne "forudsige", om projektet har så begrænsede påvirkninger, at konsekvensvurderingen og VVM-processen kan sættes i gang eller om projektet skal tilpasses.

Interviewpersonerne indikerer, at der hellere gennemføres en foreløbig vurdering for meget end en for lidt. Rationalet for den praksis er at undgå klagesager.

Der er forskel i sprogbruget omkring den foreløbige vurdering. Den kaldes også en "mini-konsekvensvurdering" og en "uddybet screening". Kystdirektoratet arbejder slet ikke med en foreløbig

vurdering (kun screening og fuld konsekvensvurdering), hvilket kan give udfordringer i forhold til koordineringen med andre myndigheder.

Der er i forhold til den foreløbige vurdering påpeget et behov for en hjemmel til formelt at stoppe en igangsat VVM-proces, hvis konsekvensvurderingen viser, at projektet ikke er realiserbart. Stoppet sker i praksis efter accept fra bygherren, hvor der så efterfølgende laves en projektilpasning, så projektet kan gennemgå en ny VVM-proces og realiseres. Men der er usikkerhed om, hvorvidt man kan stoppe en igangsat VVM-processen mod bygherres ønske.

Fulde vurderinger

Mens screeningsarbejdet generelt opleves ensartet, er der overordnet to tilgange til den tidsmæssige koordinering af den fulde konsekvensvurdering og VVM-processen:

- At den fulde konsekvensvurdering sker inden VVM: Det kan være nødvendigt for at give sikkerhed for, at projektet kan gennemføres.
- At den fulde vurdering sker sideløbende med VVM-processen. Her er rationalet, som ovenfor, at der ikke er tid til først at gennemføre en konsekvensvurdering først og derefter en VVM. Her er der dog en vis sikkerhed for, at projektet er realiserbart.

Den sideløbende koordinering består i fælles offentlighedsfaser og myndighedshøringer. VVM-processen forberedes så meget, at fordebatten kan starte lige så snart, der er vished om, at der kræves en fuld konsekvensvurdering (dvs. måske to måneders VVM-arbejde samtidig med, at den foreløbige vurdering udarbejdes).

Praksissen med fuld konsekvensvurdering før VVM virker mere som undtagelsen end reglen. Den forekommer fx ved naturgenopretningsprojekter i en kommune og i en råstofplan med sandsynlig påvirkning af et Natura2000-område. Der er opmærksomhed på, at den praksis (fuld konsekvensvurdering) på land er ensbetydende med, at der derved er afgjort VVM pligt.

Det sker ifølge interviewpersonerne tilsyneladende sjældent, at myndighederne kommer i en situation i en igangsat VVM-proces, hvor påvirkningen af Natura2000 viser sig så væsentlige, at VVM-processen skal stoppes.

Kystdirektoratet oplever i nogle tilfælde, at en fuld konsekvensvurdering indsendes sammen med ansøgningen, dvs. at den laves forud for VVM-processen. Grunden hertil er, at ansøger har en interesse i, at Kystdirektoratet ikke træffer afgørelse om, at en konsekvensvurdering er nødvendig. Kystdirektoratet har desuden den opfattelse, at man godt kan afgøre pligt til at lave en konsekvensvurdering uden samtidig at afgøre VVM-pligt (fx om ændring af anvendelsen af en eksisterende havn). Det er andre myndigheder uenige i, og der er behov for en juridisk afklaring.

Projektændringer

Der ytres behov for vejledning om, hvordan der skal arbejdes med projektændringer i forhold til konsekvensvurderingerne. Fordi habitatreglerne opleves som strenge, sker der mange projektilpasninger. Der er usikkerhed om, hvorvidt konsekvensvurderingen skal starte forfra ved projektilpasninger i og efter vurderingsforløbet: Hvor meget skal projekter ændre sig i forhold til håndhævelsen af vilkår og behovet for at lave en ny habitatvurdering?

Der er også en usikkerhed omkring projektændringer i forhold til samarbejdet mellem myndigheder og særligt omkring, hvornår noget er besluttet i forhold til, hvornår andre myndigheder kan træffe afgørelser.

(Hvornår er en screening færdig med at være i proces?) Dertil kommer en udfordring i forhold til, at alle myndigheder kan blive klogere undervejs – og hvordan arbejdes med det i en samordnet procedure.

Det foreslås i flere tilfælde, at koordineringen og one-stop-shoppen illustreres i vejledningen som et beslutningsdiagram/flowchart, der beskriver, hvordan man kommer gennem processen med planlægningstilladelse, screening, fulde VVM og konsekvensvurdering, samt hvordan myndigheder skal træffe afgørelser i forhold til direktiverne. Dvs. rækkefølgen og de indbyrdes relationer mellem afgørelserne. Behovet kommer fra en forståelse af uklare domstolsafgørelser. Overblikket skal også vise hvem, der har ansvaret for hvilke opgaver og den tidsmæssige koordinering af fx den offentlige inddragelse.

4.6 Koordinering af afrapportering af vurderingerne

Konsekvensvurderingen indgår i vid udstrækning i VVM-redegørelsen. Der er dog forskel på hvordan og en enkelt myndighed kan godt have forskellig praksis alt efter sagstype:

- a) Konsekvensvurderingen er et bilag til VVM-rapporten, mens konklusionerne indarbejdes i selve VVM-rapporten
- b) Konklusionerne fra konsekvensvurderingen er indskrevet i VVM-rapporten, mens konsekvensvurderingerne ligger som særskilte dokumenter (konsekvensvurderingen ikke i bilag).
- c) Konsekvensvurderinger eller især foreløbige vurderinger indgår som et selvstændigt kapitel i VVM-redegørelserne, så konsekvensvurderingen kan "tages ud" og stå selvstændigt (med bagvedliggende rapporter)

Uanset praksis er der opmærksomhed på at gøre det tydeligt, hvordan konsekvensvurderingen indgår i VVM-redegørelsen, for at sikre gennemsigtighed og gardering mod klagesager. Der nævnes, at de større rådgivere har hver deres praksis i forhold til de tre skitserede muligheder.

I forhold til indholdet i vurderingerne efter de forskellige direktiver påpeges der et behov for en dansk fortolkning af de to forskellige juridiske paradigmer: VVM er baseret på allround faglighed, mens konsekvensvurderingen er baseret på videnskabelig bevisførelse. Der er behov for vejledning i, hvordan forskellighederne skal håndteres i dansk sammenhæng. Der opleves en udvikling, hvor VVM bliver "en ufattelig omgang bevisførelse" pga. risiko for at blive påklaget (her henvises til muslingedommen C-127/02). Der sættes spørgsmålstegn ved, om den omfattende afrapportering med mange antagelser og mange usikkerheder i modellerne – især også i konsekvensvurdering – står mål med fordelene i virkeligheden.

4.7 Koordinering af tilladelser og vilkårsfastsættelse

Der er i kommunerne en udbredt praksis med at stille vilkår omkring sikring af Natura2000 arealerne i VVM-tilladelsens vilkår, mens der er særlige forhold i Kystdirektoratet, BaneDanmark, Energistyrelsen, Regionernes råstofområde og Vejdirektoratet.

Hos stort set alle myndigheder anses det som vanskeligt at lave vilkår. Skillelinjen mellem tilladelser, fx i forholdet mellem VVM, habitater, bilag4-arter og § 3, hvor de er geografisk sammenfaldende, opleves udfordrende. Det drejer sig også om skillelinjen mellem ressortområder, særligt mellem nationale og kommunale myndigheder, og om hvor vilkårene skal indgå.

Et andet punkt er spørgsmålet om, hvornår et vilkår er nødvendigt og hvordan fortolkningsrummet skal håndteres. Det uddybes ikke her, fordi det ses som en generel problematik.

Der peges på et problem i, at det ikke er muligt én gang for alle at gøre op med konsekvensvurderingen og i efterfølgende afgørelser blot henvise til vilkårene til sikring af Natura2000-området i VVM-tilladelsen (der henvises til habitatbekendtgørelsen, der læses sådan, at man skal vurdere påvirkninger ved hver afgørelse). Det ses som en hindring for fuld effekt af one-stop-shop. Der foreslås at indføre en bonusvirkning, så der kan henvises til VVM tilladelsen i hensynet til Natura2000-områderne i de efterfølgende tilladelser.

Der nævnes desuden udfordringer i forhold til overvågning og hvor mange omkostninger, myndighederne kan lægge over på bygherre.

Der er særlige forhold i Kystdirektoratet, BaneDanmark, Energistyrelsen, Regionernes råstofområde og Vejdirektoratet, hvor vilkårene stilles i andre tilladelser fremfor i VVM-regi. For Kystdirektoratet er muligheden for at stille vilkår gennem VVM-processen ikke lige så vigtigt som for andre, fordi Kystdirektoratet altid kan stille vilkår i anlægningstilladelsen. Kystdirektoratets vilkår tilladelse/vilkår efter kystbeskyttelsesloven, VVM og konsekvensvurdering er således koordineret i én tilladelse, hvilket ses som en styrke. Råstofområdet sætter vilkår i råstoffølgende tilladelsen, hvor vilkårene i forhold til VVM og habitatreglerne indgår. Hos Energistylensens udbud indgår formodede vilkår i udbuddet og tilpasses sideløbende med, at VVM-redegørelsen udarbejdes. BaneDanmark og Vejdirektoratet oplever særlige udfordringer omkring vilkårene, fordi de ikke kan beskrive afværgeforanstaltninger i forhold til Natura2000 arealerne præcist nok (for eksempel omkring placering af erstatningsområder), før projektet er godkendt med en endelig linjeføring, og der dermed er reel mulighed for at indgå konkrete lodsejersaftaler. Vejdirektoratet beskriver udfordringen som to niveauer af vilkårsfastsættelse: En i forhold til anlægsloven og en i den efterfølgende koordinering med de enkelte kommuner. Miljøstyrelsen vælger også mulighed for at stille vilkår i miljøgodkendelsen alt efter om de regulerede forhold ligger indenfor eller udenfor matriklen.

4.8 Syn på formål, fordele, ulemper og barrierer

Fordele ved one-stop-shop

I VVM direktivets betragtning 37 motiveres strømliningen af en række mål om forbedring af vurderingens effektivitet, nedbringelse af den administrative kompleksitet og øgning af den økonomiske effektivitet. Dertil kommer formuleringer om øget klarhed for bygherre i Kommissionens vejledning. I den danske praksis med karakter af one-stop-shop/strømlining genkendes fordelene i et vist omfang.

Koordineringen ses i dansk praksis som en fordel for myndigheder, da det højner kvaliteten af vurderingsarbejdet. Den eksisterende koordinering er med til at sikre, at de relevante direktiver overvejes, men der er rum for forbedring. Desuden er den tidsmæssige koordinering med til at sikre, at forhold til Natura2000 områder afklares inden VVM-processen og dermed undgås ressourcspild og forsinkelser.

Koordinering mellem direktivernes vurdering ses som en klar fordel for borgerne, der oplever én samlet høring frem for en række høringer med forskellige roller.

Forbedret koordinering ses også som en fordel for bygherre, der kan spare ressourcer på en tidlig afklaring af påvirkninger af Natura2000 områder. Desuden er oplevelsen, at bygherren gennem one-stop-shop møder mindre kompleksitet i mødet med myndigheder og ikke "kastes rundt" mellem myndigheder.

Koordineringen ses også som en politisk fordel, da politikerne undgår at skulle i medierne for at forsvare kuldsejlingen af et projekt, hvor der måske er givet en tilladelse inden afklaringen af påvirkninger på Natura2000.

Endelig ses koordineringen som en fordel for naturen: Hvis påvirkningen af Natura2000 først undersøges sent i processen, vil der være et politisk-organisatorisk pres for at gennemføre projektet uanset påvirkningen. Med den tidlige afklaring undgås det pres.

Der er tendens til forskellig vægtning af fordelene, hvor kommunerne i højere grad fremhæver fordele for borgerne, mens statslige enheder i højere grad fremhæver fordele for bygherre.

For at høste flest fordele er der et bredt ønske om, at one-stop-shoppen omfatter alle EU direktiverne og ikke kun en afgrænsning til VVM-, natur- og fuglebeskyttelsesdirektiverne. De andre direktiver skal alligevel medtænkes, og derfor vil det være en fordel at inkludere dem i systematikken i one-stop-shop.

BaneDanmark har en forventning om, at one-stop-shoppen vil føre til fordele i en ensartet behandling af alle projekter og til tidsmæssige fordele i forhold til projekter med fx 5 kommuner, hvoraf en kommune er langsom og sinker projektet. Her forventes det, at one-stop-shoppen kan forbedre processen.

Ulemper ved one-stop-shop

Der peges på, at det kræver ressourcer at opnå en god koordinering mellem myndigheder i one-stop-shop og mellem vurderingerne ud fra de forskellige direktiver. Nogle ser de ressourcer som "godt givet ud" i forhold til at undgå klagesager og erstatningssager, mens der også er en opfattelse af, at yderligere koordinering ikke giver yderligere ressourcebesparelser.

Der er desuden bekymringer om fleksibiliteten i det IT-system, som flere aktører forventer vil være centralt i implementeringen af one-stop-shoppen (på baggrund af udmeldinger fra SVANA). IT-systemet skal ikke være en hindring for dialogen mellem myndigheder og bygherre, og det skal ikke være for tungt at arbejde med.

Det ses som en ulempe, hvis one-stop-shoppen implementeres på en måde, hvor den koordinerende myndighed ikke er stærk nok og prioriterer tiden til opgaven. Hvis der mangler ressourcer, er forventningen, at det ekstra koordineringsarbejde vil give længere i stedet for kortere processer. BaneDanmark oplever i dag, at det kan knibe i nogle kommuner.

Det ses også som en ulempe, hvis one-stop-shoppen implementeres på en måde, hvor den koordinerende myndighed har stærk interesse i at få projektet gennemført. Her påpeger Kystdirektoratet, at de varetager mere overordnede hensyn med begrænset direkte politisk indblanding.

Det nævnes som en ulempe, hvis kravene ikke bliver fleksible i forhold til praksis, eksempelvis hvis der kommer krav om samtidighed på ting, som før kunne afklares hurtigt, formelt eller uformelt. Samordning må ikke blive barriere for simple tilladelser (for de steder hvor samarbejdet virker).

Der peges på en risiko for, at kravene i forhold til koordinering og one-stop-shop kan give flere tjeklister og at tjeklister også kan en bagside i en praksis, hvor der er mere fokus på at tjekke af end at sikre den faglige dybde. Det nævnes af flere, at det kan være til fare for natur- og miljøhensynet, hvis man ender ud i smarte skemaer og mister på de faglige vurderinger.

Barrierer og udfordringer

Der peges på silotænkning som en væsentlig barriere for en velfungerende koordinering.

Det nævnes som en barriere, hvis vejledningen ikke giver klare beskrivelser og formuleringer. Forvirring kan standse tilladelsesarbejdet, og det er uønsket. Der er et bredt ønske om, at en vejledning på one-stop-shop skrives, så det er håndterbart for myndighederne. Der ønskes en "bageopskrift" med klare definitioner fx på en one-stop-shop og med forklaring omkring grænsefladerne til andre direktiver (fx en pædagogisk oversigt med "Hold øje med... Her skal du gøre sådan..").

Der peges både på nationalt og kommunalt niveau på, at ekstra koordinering giver ekstra krav til projektlederen/sagsbehandleren, der både skal have et rigtig godt fagligt overblik og skal kunne holde mange bolde i luften. Kravene øger kompleksiteten i projektlederopgaven. En sagsbehandler kan sjældent favne alle specialismråder, og der er derfor en risiko for at overse noget, der kræver specialistviden. Desuden er der risiko for at sagsbehandler ikke erkender de faglige valg, der ligger i forhold til habitatdirektivet. Der peges på vigtigheden i at foreslå måder at organisere sig ud af udfordringerne på og på at sikre gode projektledere hos kommunerne. Desuden argumenteres der for, at de nye krav vil kræve en særlig ekstrauddannelse for at kunne være sagsbehandler. Der skyldes blandt andet, at det kan kræve indsigt og rutine at forstå kompleksiteten. Der argumenteres også for, at det er nødvendigt med et crash course på de tunge direktiver.

Dertil peges på, at en velfungerende one-stop-shop er afhængig af kompetente rådgivere. Der er forskellige udmeldinger på det punkt; nogle mener ikke, at rådgiverne er tilstrækkeligt kompetente til at koordinere vurderingerne efter de forskellige direktiver (her sigtes mest på "nye" rådgivervirksomheder i branchen), mens andre mener, at rådgiverne har de tilstrækkelige kompetencer (her sigtes mest på de store og rutinerede rådgivervirksomheder i branchen). Den manglende kompetence giver myndighederne ekstraarbejde.

De tidligere nævnte uhensigtsmæssigheder nævnes også som barrierer:

- Manglende tilbagemeldinger fra styrelser. Det er især en barriere for myndigheder med begrænset erfaring og faglig viden, der så baserer deres handlinger og afgørelser på et usikkert grundlag.
- Juridisk usikkerhed om hvad der kan kræves af bygherren, og om der skal vurderes i forhold til Natura2000 i forbindelse med alle afgørelser.
- Hvis andre myndigheder (med simple tilladelser) også skal gennemføre habitatvurdering, vil det give besværligheder.

Henvisninger til lovtekst

Kommissionens vejledning i strømlining af miljøvurderinger, der udføres i henhold til artikel 2, stk. 3, i direktivet om miljøkonsekvensvurdering (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU, som ændret ved direktiv 2014/52/EU). Kommissionens meddelelse 2016/C 273/01.

Lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter, LOV nr 425 af 18/05/2016.

Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007. Om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter. Miljøministeriet, Naturstyrelsen. Juni 2011.

Bekendtgørelse om administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter for så vidt angår anlæg og udvidelse af havne og kystbeskyttelsesforanstaltninger samt etablering og udvidelse af visse anlæg på søterritoriet, BEK nr 874 af 02/09/2008.

Bekendtgørelse om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter, BEK nr 926 af 27/06/2016.